UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

LEY AGRARIA

POR

PEDRO FIGARI

TÉSIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

PADRINO DE TÉSIS Y DE GRADO

Doctor Don Carlos de Castro



MONTEVIDEO

Tipografía á vapor de LA NACION, calle Solís núm. 69

1885

A LA MEMORIA DE MI QUERIDO PADRE,

A MI QUERIDA MADRE

GRATITUD, AMOR, RESPETO.

Señor Rector:

Señores Catedráticos:

Vengo á presentaros este trabajo de acuerdo con una prescripción universitaria y convencido de que es demasiado deficiente para que pueda ser digno de vuestra ilustrada atención.

En el término de la carrera que emprendí hace cerca de once años, comprendo que debo empezar á estudiar ahora una ciencia nueva y difícil: la aplicación de los principios que me habeis enseñado á la solución de los problemas prácticos.

Pues bien, en la medida de mis escasas aptitudes y bajo los auspicios de un distinguido abogado, el malogrado Doctor don Manuel Garzon, he recogido algunas observaciones, tal vez incoherentes, sobre nuestra *ley agraria*. Condensadas esas observaciones con precipitación, porque lo exijían circunstancias agenas á mi voluntad, y organizadas por mi pobre inteligencia sin tener un método á que ceñirme, os ofrezco un modesto estudio, confiando en vuestra paciente atención y en vuestro juicio indulgente.

I

En el más alto grado de civilización, la consecución de los fines del hombre y de las sociedades solo se alcanza legítimamente por el noble y fecundo recurso del trabajo.

La ciencia sienta los principios que han de dirimir los conflictos inherentes á la limitada perfección humana y que se producen en la vida ordinaria de las naciones y de los individuos; y la ciencia es, tambien, la que determina la conducta que ha de seguirse y que formulan la opinión general y la voz popular.

Abolidos para siempre los derechos de conquista, el vasallaje, las injustificadas distinciones y prerogativas sociales, la esclavitud y todo otro medio violento de existencia que no sea la benéfica lucha del hombre con la Naturaleza, este dedica su inteligencia y sus fuerzas á la multiplicación y perfeccionamiento de los productos de sus trabajos, bajo el amparo de instituciones liberales, progresistas é igualitarias.

La lucha por la existencia se produce en la paz profunda del pensamiento, y todas las fuerzas del individuo concurren activa y armónicamente á la realización del ideal comun, al bienestar general.

Es necesario, pues, procurar las mejores ventajas sobre la Naturaleza, aprovechando todas sus fuerzas productivas, para que la obra de la inteligencia cumpla ámpliamente los fines del hombre.

*
* *

En todas las épocas históricas, el problema de la organización de la propiedad territorial ha sido con-

siderado digno del mas vivo interés y como cuestión de trascendental importancia.

Su solución ha decidido frecuentemente la suerte de los pueblos, y puede afirmarse que la mayor parte de las revoluciones que se han producido al través de los siglos han tenido por causa inmediata ó indirecta la posesión y el dominio del suelo, y las leyes relativas á la propiedad territorial.

En efecto, desde que los Hebreos se constituyeron en nación hasta nuestros dias, todos los pueblos se han preocupado de esta cuestión como de una de las bases fundamentales de su riqueza y progreso; y los que la olvidaron sufrieron las consecuencias fatales de su culpable imprevisión.

La decadencia de Roma se ha atribuido, con razón, por sus grandes hombres á una mala disposición agraria, á la desigualdad en la distribución parcelaria.

Plinio dijo: *Latifundia Romam perdederunt.*

Los poseedores de las grandes y más ricas fracciones, no se preocupaban de cultivarlas, viviendo holgadamente con los frutos expontáneos de la misma Naturaleza; mientras que los plebeyos apenas obtenian los medios de sustentarse merced á grandes y continuos esfuerzos que hacian sobre áreas limitadas é insuficientes.

Este desequilibrio económico, con la miseria de las poblaciones rurales y la disminución de los productos agrarios, viciaron el omnímodo poder romano.

Inmensas extensiones de tierra que debían ser fértiles y ricas bajo la mano previsora del hombre, aban-

donadas á la acción expontánea de la Naturaleza se hicieron completamente ineptas á los fines de la producción, y han sido necesarios extraordinarios esfuerzos y sacrificios inmensos para restituirlas á un estado útil de fructificación.

El socialismo y el comunismo, que tan hondamente han conmovido á la sociedad humána, perseguian la reivindicación de los derechos y prerogativas que usurparon para sí las clases superiores sobre el pueblo, haciéndose dueños absolútos de la tierra y negándoles hasta el derecho de vivir por el trabajo.

La tierra, como materia prima en la obra de la producción, debe ser objeto de la mayor observación y del mas detenido estudio del legislador, puesto que de ello depende toda la vida económica del hombre y de los pueblos.

Concíbese, pues, que un desórden en la administración de las tierras traiga consigo un mal general, porque se trata de un elemento esencial é indispensable de existencia, que afecta á todos los miembros del organismo social y político, ligados entre sí como los hilos de una red.

Conviene, entonces, estudiarla para que puedan explotarse convenientemente, en provecho general, sus fecundísimas fuentes de riqueza.

* * *

Nuestro país exije vehementemente una reforma en su organización territorial, no solo por los generales conceptos de prosperidad y engrandecimiento, sinó

por otras consideraciones especiales que espresaré someramente.

El País, aunque jóven y naciente, se ostenta encaminado en las vias de civilización y de progreso.

Aún cuando su vida independiente cuenta apenas medio siglo y ha sufrido las consecuencias de las luchas y convulsiones propias de todo sér que entra á la vida, es, por su naturaleza, su estructura política y su situacion geográfica, una nación adelantada; merced tambien al cambio y comercio que ejerce constantemente y en notable escala con todas las naciones del mundo.

Por eso, su evolución es rápida y su existencia siente mayores necesidades de ensanche.

Ahora bien, para armonizar esas dos faces bajo las cuales se presenta, su idiosincracia, si así puede llamarse, debe ser estudiada detenidamente.

No son las reformas generales, adoptadas en los demás países en el órden teórico y práctico, las que deben introducirse lisa, llanamente y sin mayor exámen, pues esto podria conducirnos al error; sino aquellas exigidas particularmente por nuestras propias necesidades y teniéndose en cuenta las especiales condiciones del país.

Respecto de la propiedad territorial y su organización, hay razones poderosas que hacen sentir la suprema conveniencia de una solución que allane las dificultades de tan importante problema.

Su arreglo definitivo es, por otra parte, altamente reclamado como base de estabilidad y de paz.

La turbulencia de los partidos políticos ha sido una rémora para el desenvolvimiento de la prosperidad nacional.

Estos hechos que pueden ser, tal vez, efecto de nuestra corta vida, estos males públicos, deben ser atendidos para evitar que puedan reproducirse indefinidamente.

Si nuestra campaña estuviera cultivada, si la industria hubiese desarrollado sus capitales en mayor escala sobre las fértiles tierras de la República, el carácter nacional arraigaría en sí los hábitos del trabajo, comprendiendo el habitante del país sus verdaderas necesidades y el modo mas fácil y ventajoso de satisfacerlas.

El motin, la sublevación y las revoluciones no encuentran elementos para producirse y desarrollarse en donde abundan el trabajo bien compensado y los capitales reproductivos, dedicados á explotar la naturaleza.

Con una sábia organización de la propiedad llegaremos á consolidar la paz, atrayendo al proletario ocioso á buscar por medios lícitos y adecuados la satisfacción de sus legítimas aspiraciones; ennobleciéndose su carácter en la labor y en el fiel cumplimiento de sus deberes, con evidentes beneficios para la comunidad.

∴

La propiedad territorial, entre nosotros, está mal dividida.

La referida circunstancia de ser este país jóven explica, hasta cierto punto, este fenómeno, conjuntamente con la calidad de nuestra industria predominante.

La ganadería obsta á la divisibilidad parcelaria en el mismo grado que la agricultura. Pero, así mismo es indudable que nuestro territorio es susceptible de mayor división, con notorias y grandes ventajas para la producción nacional.

No se trata de una división infinitesimal, ni inmediata, sino de regularizarla prudentemente y en cuanto sea posible, dada la acción del Estado; este impulso, ayudado por la ley de herencias, producirá mas tarde profícuos resultados.

Acercar las facultades productivas de la tierra á la mano del hombre, es descubrir una fuente de riqueza. — Bajo este principio deben encaminarse las reformas de la organización del suelo.

Si observamos nuestra industria ganadera, nos convenceremos de que esta no ha pasado de un estado que puede calificarse como rudimentario.

Calcúlase la manutención del ganado vacuno y caballar á razón de *una cuadra por cabeza,* siendo así que, tomándose las precauciones debidas, *media cuadra* puede bastar para ello cómodamente.

Sin duda alguna, para llegar á esto, se debe hacer que á ello pueda coadyuvar la producción natural, mejorando los pastos, regularizando las aguadas, etc., etc., por los medios que indica la agricultura y usando todos los infinitos recursos que posée la inteligencia.

Pero, se ha objetado que no es posible sembrar esas inmensas extensiones de tierra que ocupan los ganaderos sin hacer gastos enormes, y que no los compensaría jamás el resultado de la empresa.

Esta objeción tiene su asiento, precisamente, en el atraso de nuestra ganaderia y en la notable desigualdad de la división territorial.

Los dueños de grandes áreas no tienen mayor interés en el aprovechamiento de todo su campo, puesto que consiguen pingües beneficios, cualquiera que sea la salida de sus productos en el mercado.

En las mismas condiciones, respecto del adelanto industrial, está el poseedor de pequeñas áreas, porque, aún cuando tenga el estímulo del engrandecimiento, está privado del recurso de la competencia, por más que aproveche su campo útilmente, y entonces no le queda otro camino fácil más que el de limitar las pretensiones de su empresa ó percibir beneficios proporcionales á la tierra.

Pero, el adelanto de todas las industrias nos demuestra que la inteligencia humana es tanto ó mas poderosa para la producción que las fuerzas de la Naturaleza, cooperando á aumentar mejorar y asegurar sus frutos.

Aquí el ganadero depende íntimamente de todos los accidentes del tiempo, como de circunstancias absolutamente fatales.

¿Porqué no se previenen los fenómenos meteorológicos?

¿Porqué se abandonan los resultados de una empresa á todas las contingencias de la naturaleza?

La razón de esta indolencia tan perjudicial estriba en el defectuoso fraccionamiento del suelo. Regularizando la distribución parcelaria se obtendrá, luego, la implantación del perfeccionado sistema europeo en esta clase de industria, puesto que en virtud del mismo adelanto tendrán que aprovecharse todas las calidades y fuerzas productivas de la tierra para dar importancia á las especulaciones y al trabajo agrario.

Además, el industrial, para recuperar los capitales que ha invertido en su empresa, tendrá forzosamente que rodearse, por vias ingeniosas, de toda clase de precauciones, obteniendo así un éxito más seguro en sus negocios.

En aquel régimen, pues, encontraremos la minuciosa labor del suelo y el adelanto de las industrias rurales.

Cuando hayamos conseguido imprimir tal impulso á la industria, esta se habrá encarrilado y sus mismas conveniencias la dirigirán á su mayor perfeccionamiento posible

—Para alcanzar este *desideratum*, debe procurarse directamente por la ley, ó por los medios indirectos que el Estado posée, la división prudente de la propiedad territorial;—sin coartar la libre adquisición, la ley debe abrir facilidades á la subdivisión y regularización con arreglo á las necesidades de las familias, á la clase de industria á que se dediquen, y á las condiciones del suelo, pero siempre bajo un pié de perfecta igualdad y respetando los derechos adquiridos.

II

No se trata ya de averiguar el mejor procedimiento para la distribución de la tierra pública, sino de investigar la más fácil manera de deslindar la propiedad territorial pública de la privada, y de fraccionarla.

El problema que tanto ha preocupado y agita aún á los hombres públicos de la Confederación Argentina, para poblar sus vastos territorios, puede decirse que ya ha tenido completa solución en nuestro País.

La atención del legislador solo puede preocuparse á este respecto cuando el Estado posée áreas considerables de tierra, cuya distribución sea requerida por el interés nacional.

Actualmente el Estado Oriental no posée tierra alguna, puesto que los pocos campos que conservaba en arrendamiento y cuyo producto no alcanzaba á la ínfima cifra de *dos mil quinientos pesos anuales*, han salido de su dominio por adjudicaciones que se han hecho para la más prudente colonización de la línea fronteriza con el Brasil, que actualmente se lleva á cabo.

No tiene, pues, importancia para nosotros la solución del problema de población del territorio, puesto que, como lo dejo dicho, no hay tierra poseida por el Fisco, y la que conserva en dominio como dueño *ab-origen* ó por retroversión, está detentada sin su conocimiento y amparados sus ocupantes en nuestra misma

ley agraria, que solo permite la denuncia—propuesta de compra al poseedor.

Puede asegurarse, además, que los que no se han presentado aún á proponer la compra de las tierras públicas que poséen, á pesar de las repetidas convocatorias que se han hecho, so pena de admitirse terceros á la compra y estimulados, como están, por las facilidades que se les abren con los *derechos á ubicar tierras fiscales*, cuya cotización es sumamente baja, y por el valor creciente que va adquiriendo el suelo, puede asegurarse, repito, que no concurrirán ya expontáneamente á denunciarlas.

Más aún, obsta tambien á la denuncia voluntaria de los actuales poseedores la esperanza de que la ley insinuada por el artículo 1155 del Código Civil y posteriormente por otras disposiciones les favorezca. Esto, agregado á la confianza de no ser inquietados en razon de la garantia que les ofrecen la Resolución gubernativa de 19 de Enero de 1869 y el artículo 1243 del Código de Procedimientos, hace presumir que aquellas tierras permanecerán ocultas para el Estado, mientras no se dicten nuevas medidas para rescatarlas.

Ahora bien, cómo es notorio que esas tierras son una parte importante del territorio, el problema que presenta interés, en la actualidad, es el de saber si conviene promover su reivindicación y, en este caso, qué procedimiento es conducente y eficaz.

*
* *

Se ha dicho que alcanza á una *sexta* parte del territorio nacional el área de tierras públicas detentadas.

Si esto fuera cierto, ó aún solamente aproximativo, habria razones evidentes para que la atención del legislador se contrajese á un hecho de tanto interés.

En efecto, aún cuando nuestro suelo es de una fertilidad y una excelencia ilimitadas, no es tan inmenso que no valiera la pena de preocuparse de definir y utilizar de la mejor manera posible esa *sexta* parte de su extensión.

Precisamente por eso y por la topografía del País, por la facilidad de comunicación, por la importancia que tiene y la mayor que puede tener un dia la industria rural, debe meditarse esta cuestión, buscándose una solución que esté de acuerdo con los adelantados principios de la Economía Política.

El hecho de la simple ocupación, en mi concepto, no satisface las exigencias de una buena disposición agraria.

Por la calidad de esa posesión, en que falta el *animo dominantis*, base esencial de toda provechosa ocupación, es tanto mas necesaria la promulgación de una acertada ley agraria que deslinde definitivamente la propiedad pública de la privada, atendiendo, además, en cuanto sea posible, á la regularización de su fraccionamiento.

La iniciativa, el espíritu de empresa, y hasta la paulatina marcha de la mejora del suelo, se entorpecen cuando no están perfectamente definidos los derechos de los poseedores de tierras.

El continuo temor, la zozobra en que vive el detentador de la propiedad agena, obsta á la realización de

todo acto que ponga de manifiesto la ocupación que tiene, viciosa ó aún simplemente controvertible.

Si se considera este visible inconveniente, para el desarrollo industrial, se apreciará la verdadera importancia de la cuestión que he planteado.

Imaginaos las infinitas combinaciones ó influencias que ejerce el más insignificante fenómeno económico en la vida de un pueblo, y el desequilibrio que produce en una plaza comercial ó industrial, cuya fuerza va multiplicándose progresivamente, como el volúmen de una bola de nieve que rueda desde la cima de una montaña!

La *sexta* parte del territorio nacional mal explotada, representa una fuerza latente de paralización industrial, capaz de contrarestar el movimiento ascendente de la industria rural.

No es, pues, mayor el interés fiscal en la promoción de esa medida, que el económico y general, que se evidencia de tal manera que, sentadas estas premisas, convendria más el desprendimiento gratuito del dominio fiscal, que la sustentación del actual estado de cosas.

Esas tierras, distribuidas en manos expertas y colocadas en la producción por sus propietarios, darán un impulso considerable á la industria rural.

En nuestra campaña, que está aún en estado de atraso respecto de la división de la propiedad y del sistema de ganadería, la competencia que pueden hacer los poseedores de una tierra que nada les cuesta es nociva y perjudicial á los propietarios rurales, debido

á que el bajo precio de sus ganados les deja siempre beneficios.

Y, ¿ podrá implantarse aquí el sistema europeo ?— No, faltará aliciente para refinar crias ó introducir mejoras en el sistema, porque es demasiado poderosa la competencia de los que ofrecen sus productos por un precio que es casi todo ganancia.

Aún cuando el que mejora sus artículos pueda ofrecerlos en buenas condiciones de lucro para sí, es dudoso que encuentre la debida compensación de sus desembolsos.

Además, los capitales que se inviertan en el perfeccionamiento del sistema, no pueden producir frutos inmediatos, porque la mejora del suelo y del ganado es obra de marcha lenta.—Queda, pues, así, dificultada la introducción de un sistema industrial más perfecto, á causa de la considerable extensión de los campos de muchos propietarios, que exigen grandes capitales aventurados en una empresa de incierta y tardía solución.

Recorriendo la campaña se observa que cada estanciero necesita una ó dos leguas de campo para dedicarse convenientemente á la ganadería, y que, á medida que adelantan, dán mayor extensión á sus estancias, sin que les preocupe la multiplicación de sus productos, conseguida por los medios avanzados del arte industrial.

Aprovechan tan solo lo que les ofrece natural y expontáneamente el campo, olvidando la omnipotente fecundidad de la tierra, que solo requiere el

trabajo inteligente del hombre para centuplicar sus frutos.

Las pequeñas propiedades no pueden prosperar al lado de las mayores, cuando se dedican á la misma industria y son absorbidas ó cuando ménos dominadas en su producción por los movimientos que ellas les señalan.

Este es un corolario de los hechos y consideraciones que he expuesto.

En este sentido es inconveniente la irregularidad de las parcelas, y no responde á los fines de un buen régimen agrario:

1° Porque dificulta el perfeccionamiento de las industrias rurales;

2° Porque obsta al empleo de los pequeños capitales, que son los más en la labor del suelo;

3° Porque aquel régimen es contrario al incremento y desarrollo de la población y con esto á la instrucción, al trabajo y á los demás resortes del progreso y bienestar nacional;

4° Porque entorpece la valorización de la tierra;

5° Porque disminuye el importe y dificulta la percepción de los impuestos territoriales, etc., etc., etc

Desde luégo, siendo los grandes propietarios los que dirigen el movimiento industrial, desaparece el interés, la inventiva, esa ardiente lucha del trabajo que se produce en el estímulo y en las miras de engrandecimiento.—Falta la iniciativa industrial.

Los que están libres de esta preocupación, aquellos para quienes el porvenir se presenta asegurado por una vasta extensión de campo, dominan las contingencias desfavorables con la persuasión de que alguno de los rincones de su campo fructificará, y esto basta para alentar su negligente indiferencia por la lucha del trabajo, con la paralización consiguiente del progreso.

La facilidad que presenta la vida en nuestra campaña produce este grave mal, y es indudable que, en la labor, el hombre necesita un constante aguijón que despierte su actividad con la esperanza de mejorar su condición.

Esa responsabilidad, ese estímulo fecundo, apenas se hace sentir, apenas empieza á germinar en nuestra vasta campaña.

Los pequeños propietarios, que es á quienes tocaría ingeniarse para vivir y engrandecerse, imprimen dirección á sus movimientos á la sombra del grande hacendado.

No les es dado á aquellos distraer sus escasos capitales para el perfeccionamiento de la industria, por que necesitan para su sustento todo el fruto de su reducida propiedad.

Esto explica el espíritu general de inercia que se apodera de los habitantes del campo y que no se impongan más tareas que las rutinarias de recorrer sus alambrados, parar rodeo de ganados de tiempo en tiempo, y atender á las demás faenas primitivas de la vida pastoril.

La falta de competencia es el signo de la pobreza y del atraso de un mercado industrial ó comercial; y la competencia, como lo he dicho anteriormente, no puede hacerse por los pequeños capitalistas en las condiciones actuales de nuestra campaña.

La población está en razón directa de la división territorial y del perfeccionamiento de las industrias.

En efecto, con el incremento de la población, con su constante contacto, la instrucción tomará mayores proporciones.—La división del trabajo prestará, tambien, su concurso eficacísimo á la obra de la producción, cuando con el aumento de población sea indispensable el trabajo como medio de sustentar la vida.

Todas estas fuerzas combinadas, reaccionando sobre el espíritu nacional, regenerando á los ociosos que viven de la generosidad de su mismo carácter y de sus hábitos, coadyuvarán muy pronto á la obra de la industria, que es el asiento de la riqueza y bienestar sociales.

Con la densidad de nuestra población rural, abundarán las fuerzas productivas de la tierra y el habitante de la campaña no tendrá entonces que buscar la realización de sus ambiciones en la ilícita y azarosa via de las revoluciones.

La valorización del suelo, el aumento de los impuestos que le gravan y su más fácil y regular percepción, serán, tambien, el resultado casi inmediato de

la organización del territorio bajo las bases de una ley agraria.

Convencidos de que es indispensable el arreglo de las tierras que todavía conserva el Estado, como paso prévio y necesario á la organización definitiva y á la formación del catastro general; y seguros, tambien, de que la propiedad industrial depende esencialmente de la división y regularización de las fracciones parcelarias, debemos estudiar la solución de esta cuestión.

* * *

Admitida que sea la conveniencia de disponer de la propiedad pública detentada, preséntase una duda: ¿en qué condiciones se encuentran los actuales poseedores?

Tratándose de esta materia, los derechos posesorios han sido objeto de interminables controversias en la práctica del derecho, sin que se haya llegado á una solución definitiva y aceptada unánimemente.

Nuestro Foro ha apoyado siempre los derechos de los poseedores cuando han estado en pugna con el Fisco.

Este hecho que se esplica fácilmente, puesto que tiene su origen en que es al foro á quién los poseedores encomiendan su defensa y nunca la del Estado, que tiene su representante legal, es una de las causas que, combinadas con el desinterés con que es mirada siempre esta parte, explican la dirección anormal que ha tomado la opinión corriente sobre los derechos poseserios de los ocupantes de la tierra pública.

Se ha alegado, en favor de esos poseedores, que es injusto privarles de los derechos que han adquirido á ella por el hecho de poblarla y en mérito de los trabajos y sacrificios que les ha impuesto su cuidado

A título de que el poseedor es un elemento de la prosperidad industrial y de la riqueza pública, puesto que hace á la tierra mas accesible al trabajo, provocando empresas, rodeando de seguridad y de garantias á la campaña, se ha dicho que tienen por ese solo hecho derechos reales al campo ocupado, y que son acreedores á toda clase de exenciones y prerogativas.

Se ha dicho, tambien, que la ley civil, que es nuestro derecho comun, ha establecido escepciones favorables siempre á los derechos de los poseedores.

Examinemos estos argumentos.

Si fuera cierto que los poseedores han hecho sacrificios en la ocupacion de la tierra pública, sin recompensa alguna, militarian en pro de su causa consideraciones de equidad, aún cuando no de estricto derecho.

Pero, es el caso que no tienen sacrificios no retribuidos en su ocupación, porque han sido recompensados con creces por los productos que la tierra les ha dado, y por otra parte no puede creerse que hayan poseido la tierra agena sin provecho inmediato y alentados solamente por una futura y problemática compensación.

Los beneficios que ha recibido el Estado por esta clase de población, han sido un resultado inmediato de la ocupación, y no su resultado directo.

En cualquier momento que se les considere, pues, los pobladores de tierras están indudablemente más que indemnizados de los trabajos que se impusieron con la posesión de las tierras del Fisco.

Pero, sea como fuere, los principios jurídicos y económicos son demasiado firmes á este respecto para que puedan ser conmovidos por el peso de este género de consideraciones, y máxime cuando no están justificadas.

Además, los que sostienen que el Estado debe ser liberalísimo en la adjudicación de la tierra, hasta el extremo de hacer que sean especiales en favor de los poseedores los principios del derecho común; los que aspiran á un régimen agrario que sea una escepción de las leyes generales so pretexto de llenar así las altas funciones dela administración pública, han de convenir en que estas premisas no son de absoluta y rigorosa aplicación en todos los casos.

En efecto, no todas las Naciones están en igualdad de condiciones para que sean del mismo modo generosas en la distribución de su tierra, ni llenan todos sus legítimos fines en el desprendimiento de sus derechos originarios al suelo en favor de los que lo soliciten.

La Confederación Argentina, el Paraguay y el Brasil, por ejemplo, que poséen inmensos territorios desiertos, sin contrariar su marcha pueden ser más complacientes en la adjudicación del suelo que otros paises y que el nuestro, porque sin duda alguna son preferibles siempre los territorios poblados, sea la que

quiera la calidad de su población, á los enteramente desiertos.

Aunque sea tardío, en este caso, el desarrollo civilizador y progresista, y aunque las industrias rurales no prosperen á paso rápido, es una piedra lanzada al desierto que puede servir mañana para cimentarlos, se llena así el fin político de la conservación del territorio, conjuntamente con la facilidad de la mayor población, y por último, nadie sostendrá que sea el poblador parásito en tal grado que reduzca el valor de la tierra ocupada á menos del que tiene en su estado virgen.

Estas desigualdades que existen en las distintas naciones respecto de la distribución del suelo, y los inconvenientes que, según lo expuesto, surgen de la liberalidad distributiva en nuestro País, persuaden de que, cuando se trata de erigir una disposición agraria, se debe atender á las particularidades del suelo en que ha de tener aplicación.

Llegados al punto en que se encuentra la República á este respecto, y aún cuando su territorio excede á las necesidades naturales de la población y ofrece anchos horizontes á las industrias rurales ~~porque~~ no tiene un palmo de tierra deshabitada, y las disposiciones que se adopten deben ser muy prudentes y su aplicación debe guiarse con la mayor cautela.

∴

Estudiándose los derechos posesorios bajo la faz de nuestro derecho positivo, nos convencemos de que son

las disposiciones del Código Civil las que rigen en esta materia.

Aunque algunas disposiciones gubernativas han dicho indistintamente *poseedores* ú *ocupantes* cuando les convocaron á la denuncia (*), si se atiende á su mismo fondo, se comprenderá que no cupo en su mente confundir la posesion *civil* con la *natural*, relativamente á las tierras fiscales.

Estos decretos solo se proponian resolver un problema financiero transitorio aprovechando los recursos que la venta de tierras proporcionaria al Erario Nacional, segun ellos mismos lo expresan.

A ese efecto, no habia razones para tener en cuenta las distinciones jurídicas de que me ocupo, porque solo importaba un reconocimiento de preferencia en favor de los ocupantes sin trascendencia ulterior.

En su consecuencia, aquello era un acto de administración, simplemente, y no la resolución científica de los derechos de los poseedores de la tierra pública, y es tanto más evidente cuanto que el Poder Ejecutivo no tenia facultades para derogar disposiciones legislativas vigentes, como son las de nuestro Código Civil.

Pero, detengámonos algo más en el exámen de estas disposiciones, y observaremos que, lejos de crear prerogativas á los *poseedores precarios*, desconoce toda fuerza civil á su ocupación, desde que les emplaza con término perentorio para que se

(*) 2 de Octubre de 1867 y 22 de Setiembre de 1868.

presenten á denunciar, *só pena de admitir terceros á la compra.*

Es, por consiguiente, el Código Civil el que rije los derechos posesorios en general, y en este concepto pueden ser reivindicadas las tierras ocupadas, cuyo dominio directo reside en el Fisco, para darles la aplicación que más convenga.

*
* *

El Estado há concedido *derechos y acciones á ubicar tierras fiscales,* por indemnización de campos y terrenos de que había dispuesto para colonizar, para paseos públicos, y para otros objetos.

El importe de estos créditos asciende actualmente á *ciento cuarenta y siete leguas cuadradas,* aparte de otras acreencias ilíquidas de la misma clase que, por mensura de Egidos y otros conceptos, pesan tambien sobre el Erario y deben ser satisfechas con tierras fiscales.

Para amortizar esta deuda podrá utilizarse, tambien, alguna de las disposiciones de la ley agraria.

*
* *

Resumiendo los principios expuestos en este estudio, he creido conducente á su claridad y concisión formular una ley agraria, en las condiciones que creo más convenientes en la actualidad.

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:

ARTÍCULO 1.°

Los poseedores ú ocupantes actuales de tierras públicas, ó de sobras no comprendidas dentro de límites naturales, deben presentarse dentro del plazo de *seis meses* de la promulgación de esta ley á proponer su compra, ante el Juzgado Nacional de Hacienda, en las condiciones y bajo las penas que ella establece.

ARTÍCULO 2.°

El Juzgado Nacional de Hacienda dará la tramitación correspondiente á la denuncia-propuesta de compra con audiencia del Fiscal del ramo, quien, despues de sustanciada, dictaminará sobre su mérito, elevándose con esto al Poder Ejecutivo para su admisión ó rechazo, segun proceda.

ARTÍCULO 3.°

El Fisco se reservará, para fines de uso público, las tierras que puedan corresponderle con arreglo á esta ley, pudiendo, no obstante, ser vendidas á oro y á

precio de tasación, destinándose sus productos, en este caso, á ensanchar colonias y á las demás mejoras de la industria rural.

ARTÍCULO 4.º

El poseedor de tierras que, aún cuando tuviere título translativo de dominio emanado del Fisco, ese título adoleciera de alguna imperfección, será escriturado en propiedad, subsanándose el referido título en esta forma:

1.º Se le concederá graciosamente la mitad del campo denunciado;
2.º Pagará con derechos á ubicar una cuarta parte; y
3.º La otra parte se la reservará el Fisco.

ARTÍCULO 5.º

El poseedor ú ocupante que no poseyera en virtud de título translativo de propiedad será escriturado en la forma siguiente:

1.º Pagará con derechos á ubicar tierras fiscales una tercera parte;
2.º Otra tercera parte en oro y á precio de tasación en cinco anualidades sucesivas, con hipoteca del mismo campo; y
3.º La otra parte quedará á favor del Fisco.

ARTÍCULO 6.º

Los poseedores ú ocupantes de tierras públicas que no se presenten dentro del plazo señalado en el articu-

lo 1.° á formalizar propuesta, perderán los favores que les concede esta ley; pudiendo ser denunciadas esas tierras por terceros, no ocupantes.

ARTÍCULO 7.°

Vencido el plazo que determina el artículo 1.°, cualquiera puede denunciar las tierras fiscales que no hubieren salido del dominio del Fisco, con arreglo á las leyes generales y á las condiciones de esta ley.

ARTÍCULO 8.°

El tercero denunciante deberá presentarse ante el Juzgado N. de Hacienda en el sello correspondiente y haciendo á su costa las justificaciones que crea necesarias el Fiscal del ramo, para elevarse luego su denuncia á la admisión del P. E.

En el caso de ser admitida la denuncia, no habrá lugar á reembolso alguno.

ARTÍCULO 9.°

El tercer denunciante percibirá una cuarta parte del área de las tierras denunciadas, una vez que fueren declaradas fiscales por sentencia ejecutoriada ó por transacción aprobada.

Una tercera parte del área restante podrá adquirirla el ocupante por títulos á ubicar, y lo demás pertenecerá al Fisco.

ARTÍCULO 10.°

Segun el concepto en que se admitiere la denuncia n todos los casos que establece esta ley, se procede-

rá á la mensura judicial del campo por el Agrimensor que nombre la parte, conjuntamente con un Vocal de la Dirección General de Obras Públicas por la parte del Fisco, los cuales ubicarán los derechos de cada uno, según corresponde, interviniendo el Juez de mensura para dirimir la discordia que hubiere.

En todo lo demás se observarán las disposiciones contenidas en el título respectivo del Código de Procedimientos.

ARTÍCULO 11.º

Quedan vigentes las disposiciones legales relativas á la prescripción de tierras públicas, debiendo presentarse los que se consideren favorecidos por ella dentro del plazo que determina el artículo 1.º á los efectos que haya lugar en derecho, so pena de considerarse renunciada aquella escepción.

ARTÍCULO 12.º

La promulgación de esta Ley se hará en la Capital y en las ciudades y villas de los demás Departamentos.

ARTÍCULO 13.º

Quedan derogadas todas las leyes que se opongan á la presente.

ARTÍCULO 14.º

Comuníquese, etc.

PEDRO FIGARI.

En cumplimiento del art. 53 del Reglamento.

V.º B.º—ART. TERRA.

Proposiciones accesorias

Cuando hay oposición entre los fundamentos del derecho y la aplicación de una ley, el magistrado debe optar por lo primero. El artículo 17 del Código Civil debe, pues, reformarse.

Las naciones deben descartar la guerra como medio de hacer efectivo el derecho internacional.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

RECTOR:

Doctor Don Alfredo Vazquez Acevedo

CATEDRÁTICOS

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES Y DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Doctor Don Marcelino Izcua Barbat

ECONOMÍA POLÍTICA

Doctor Don Arturo Terra

DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

Doctor Don Manuel Herrero y Espinosa

DERECHO CIVIL

Doctor Don Duvimioso Terra

DERECHO COMERCIAL

Doctor Don Eduardo Vargas

DERECHO PENAL

Doctor Don Alberto Nin

DERECHO NATURAL É INTERNACIONAL PÚBLICO

Doctor Don Federico Acosta y Lara

MEDICINA LEGAL

Doctor Don Elías Regules

SECRETARIO

Doctor Don Enrique Azarola